Economic and Fiscal Effects of the GST

A Summary

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

90-02075/

REGIONAL ECONOMIC AND FISCAL IMPACTS OF THE GST

Issue

Recently the Department of Finance provided provincial governments with estimates of the direct impact of the GST on their revenues. A leaked study, prepared by provincial governments and the Conference Board of Canada, purports to show that the GST will result in 434,000 lost jobs and cost the provinces about $7 billion in lost revenue over the 1991-1993 period.

The Department of Finance estimates that the GST will result in the creation of 60,000 new jobs by 1993. Moreover, provincial revenues will increase by more than $500 million in 1991 and almost $900 million in 1993, for a cumulative gain in revenues over the period in excess of $2 billion.

This note explains the Department of Finance's estimates of the economic and provincial revenue impacts of the GST, and provides some comments on possible reasons why the provinces have drawn such different conclusions.

Economic Impacts of the GST

The benefits to the Canadian economy from sales tax reform will be substantial. In the August 1989 Technical Paper on the GST, the Department of Finance estimated that, over time, output in Canada will rise by 1.4 per cent or $9 billion due to sales tax reform. These benefits will arise as the elimination of the existing federal sales tax (FST) improves efficiency and competitiveness, and raises the stock of productive capital.

The replacement of the FST with the GST will, on average, reduce exporters' costs by almost 1 per cent, thereby making Canadian producers more competitive in international markets and increasing job opportunities in export industries. The removal of the import bias inherent in the FST will further improve Canada's competitiveness by putting domestic producers on a level playing field with imports in the domestic market.

The GST will lower the price of capital goods because the tax paid on capital purchases will be rebated, whereas many capital goods are presently taxed under the FST. This decline in the cost of capital goods will stimulate investment.

The direct impact of the GST on consumer prices, which the Department of Finance estimates at 2 1/4%, will initially reduce the real purchasing power of consumers. However,

this effect is more than offset for lower and modest income households by the enrichment of the sales tax credit and partly offset for middle and upper income households by the proposed reduction in personal income taxes. With the introduction of the GST, real disposable income on average will be lower initially by about 1 per cent, but this effect will only be temporary. Over time, sales tax reform will result in higher real purchasing power for all Canadians as the savings from the elimination of the FST on business capital inputs are passed forward to consumers, and as employment growth and GST-related improvements in productivity raise real incomes for Canadian households.

Because the GST package will have only a modest effect on real disposable incomes, and because lower and modest income Canadians will be protected, the wage response to the introduction of the GST should be moderate. In this circumstance, the GST benefits will be achieved rapidly and smoothly. The economy will be put onto a path of increased output and employment as it adjusts towards the higher level of output. After three years, the analysis prepared using the Department of Finance models shows the economy's output will be raised 0.6 per cent due to sales tax reform and 60,000 new jobs will be created by 1993.

The benefits from sales tax reform will be spread broadly through the various economic sectors and regions of Canada (see Tables 1 and 2).

Department of Finance estimates of the impacts of the GST are derived from a general equilibrium model which captures the effects of a more efficient allocation of resources on real income and provides a long-run perspective on the economic effects of the policy change. General equilibrium models are the best analytical tools for evaluating the economic impacts of structural policies such as the GST. The general equilibrium model used by the Department of Finance captures the effects that sales tax reform will have on the major sectors of the economy through changes in both output prices and input costs.

With regard to the manufacturing sector, the replacement of the FST with the GST lowers the tax rate on its goods, tending to lower their output prices relative to other goods and services. At the same time, the complete removal of the federal sales tax on business inputs will lower costs in all sectors. This reduction in costs will tend to benefit manufacturing less than other industries because it currently bears a relatively lighter tax burden on its inputs under the FST. The Department of Finance's analysis of the GST shows significant, above-average, long-run gains

in the primary sector, the transportation and utilities sectors and the services sector. This is largely because these sectors are highly capital-intensive and many of their capital purchases are currently subject to the FST.

The broad base of the sectoral gains will ensure that regional benefits are also widespread. However, Western and Atlantic Canada will benefit relatively more because of the high concentration of non-manufacturing capital-intensive and export-oriented industries in these regions (see the Annex for more detailed information).

Given that the economic benefits of the GST for the economy as a whole will begin to be realized from the first year of implementation, all regions of the country will experience increases in economic activity and employment over the transition period. Furthermore, as the GST generates economic benefits for the various regions of the country, provincial revenue positions will also be improved.

GST Impacts on Major Revenue Sources of Provinces

The GST will have direct as well as induced effects on the fiscal position of the provinces. The direct fiscal impacts will be observed mainly through the following channels:

- Federal transfers to provinces will increase. While there is a slight decline in equalization payments due to lower provincial personal income tax revenues, increases in Established Programs Financing (EPF) entitlements due to the increase in Gross National Product generated by the GST will more than offset this.

- The lowering of the middle personal income tax rate will reduce provincial personal income tax revenues except in Quebec where the tax system is not directly linked to the federal tax system. The indexation of the personal income tax brackets will reduce personal income tax revenues of all provinces.

- Under current provincial legislation, existing provincial sales taxes apply to the FST. Under the GST, this would generate additional sales tax revenues in all provinces except Alberta, which does not have a retail sales tax.

Department of Finance estimates indicate that the direct impact of the GST on provincial revenues is neutral to positive for all provinces except Alberta.

Table 3 shows the direct and the induced impacts of the GST on the major revenue sources of the provinces. The induced impacts are calculated using the transitional economic

impacts of the GST reported in the August Technical Paper. The estimates presented in Table 3 are based on the following assumptions:

- In measuring the direct and induced impacts, it was assumed that there would be no direct response of wages to the one-time increase in the price level.

- Only the impacts on retail sales taxes, personal and corporate income taxes, and the equalization and EPF programs are included. Other changes to provincial revenues and expenditures are considered to be small in the aggregate.

The economic benefits of the GST will improve all provinces' revenue positions, including Alberta. In 1991, the GST will improve the revenue situation of all provinces by over $500 million, rising to almost $900 million by 1993--- resulting in a three-year cumulative gain in revenue exceeding $2 billion.

Annex 1 provides more regional detail on the Department of Finance's estimates of the economic impacts of the GST. As well, the Department of Finance is making available a Working Paper on the technical aspects of its general equilibrium analysis of the GST.

Assessment of Provincial Governments' Estimates

The estimates referred to in the provinces' study apparently project a decline in real output, and a loss in employment, arising from the GST in the short run.

These estimates are apparently based on the Conference Board of Canada's macroeconomic model. Models such as the Conference Board's are not suitable for fully evaluating the economic impacts of the GST for the following reasons:

- Conventional macroeconomic models reflect only the impact of the GST on the demand side of the economy. While the Department of Finance uses similar models to explore transitional effects, it links this work with general equilibrium analysis. This permits the incorporation of the expected productivity gains and improvements in competitiveness arising from sales tax reform. Failure to take these into account leads to an underestimation of the gains from sales tax reform.

- As well, macroeconomic approaches to analyzing the implications of the GST on sectors and regions fail to capture the important structural changes resulting from

the new system. Indeed, macroeconomic models simply rely on projections based on historical relationships as the basis for their analysis. However, the essence of major structural changes like federal sales tax reform is to alter those relationships -- to make the economy work better. As a result, macroeconomic approaches that are not supplemented with general equilibrium analysis will systematically underestimate the positive impact of the GST on sectoral and regional output.

° Similarily, macroeconomic models do not always capture the effects of lower input costs on the potential supply of goods and services. While some models have examined the cost side, they tend to understate the economic costs imposed by the FST by failing to recognize that it is a hidden tax that indirectly increases costs throughout the production and distribution chain.

In addition, there are some specific aspects of the Conference Board's macroeconomic model and analysis that make their results suspect. In comparison to other Canadian macroeconomic models, the Conference Board's model has several atypical features that account for their negative estimates of the short-run economic impacts from the GST as reported in their previous studies:

° The Conference Board model incorporates an unduly pessimistic response of consumption to the initial one-time increase in prices. The Board's model assumes that the rate of inflation has a direct and significant negative impact, independent of its effect through real income, on the consumption of services. This is a key factor in determining the extent of the decline in consumption estimated by the Conference Board in their GST analysis. In turn, it has very important implications for their sectoral and regional impacts. The Department's survey of Canadian macroeconomic models in 1985 showed that the Board's model is a atypical in this important analytical feature.

° The positive investment response, which is a key economic benefit of the GST, is understated in the Board's model. In their model, a reduction in the cost of capital has a very small, and delayed, impact on investment. This runs counter to most economists' views of firms' investment behavior and is not a common feature of existing macroeconomic models. Other private sector analyses (University of Toronto, Informetrica, DRI, WEFA) show increases in investment beginning in the first year of implementation of the GST.

° The Conference Board has made a technical error in the modelling of how much revenues the GST will generate. As a result, they have overestimated the impact of the GST on federal revenues. Although the Board acknowledges this error, they have not yet released a revised version of their analysis with this important connection.

In conclusion, the economic benefits of sales tax reform are underestimated in such assessments. This arises because of the limitations of macroeconomic models in general in measuring the impacts of structural changes on the economy, and the peculiar features of the Conference Board's macroeconomic model. Correspondingly, the estimates of the induced fiscal effects on the provincial governments are also quite different than the estimates of the Department of Finance.

At the same time, it is difficult to reconcile the Conference Board's September estimates of the impact of the GST on output and employment, which the Board presented to the House Financial Committee, with the leaked report of the provinces. In short, the Conference Board estimated in its September study that the GST would raise output by 0.5% by 1993, employment would be lower by 72,000 and provincial finances would worsen by $431 million (which was more than accounted for by an inappropriate $557 million forecast reduction in municipal property taxes). On the other hand, using the same Conference Board model, the provinces' analysis apparently implies substantially different results (estimates of 434,000 jobs lost and a fiscal deterioration of $6-7 billion).

Table 1

Long-Run Sectoral Output Gains From Sales Tax Reform
(per cent)

Primary	3.3
Food, Beverage and Tobacco	0.3
Manufacturing	1.4
Construction	1.6
Transportation and Utilities	3.1
Service	1.6
All Sectors	1.4

Table 2

Long-Run Regional Output Gains From Sales Tax Reform
(per cent)

Atlantic Canada	1.4
Quebec	1.0
Ontario	1.1
Prairies	2.5
British Columbia	1.3
Canada	1.4

Table 3

Direct and Induced Effects of the GST on Major Revenue Sources of Provinces ($ millions)

	1991	1992	1993	1994
Newfoundland				
Direct	4	2	2	3
Induced	6	12	17	25
Total	10	14	19	28
Prince Edward Island				
Direct	0.3	-0.3	-0.3	0.2
Induced	1.1	2.5	3.6	5.1
Total	1.4	2.2	3.3	5.3
Nova Scotia				
Direct	7	3	3	6
Induced	8	18	25	37
Total	15	21	28	43
New Brunswick				
Direct	4	-0.3	-0.2	2
Induced	6	14	21	30
Total	10	13.7	20.8	32
Quebec				
Direct	163	119	121	150
Induced	33	127	192	283
Total	196	246	313	433
Ontario				
Direct	72	8	6	39
Induced	81	186	269	384
Total	153	194	275	423
Manitoba				
Direct	10	5	5	9
Induced	10	19	29	40
Total	20	24	34	49
Saskatchewan				
Direct	2	-2	-1	2
Induced	7	15	20	28
Total	9	13	19	30
Alberta				
Direct	-21	-32	-31	-23
Induced	82	105	129	172
Total	61	73	98	149
British Columbia				
Direct	9	-8	-7	4
Induced	30	64	90	127
Total	39	56	83	131
All Provinces, Northwest Territories and Yukon				
Direct	249	93	95	191
Induced	268	564	798	1,130
Total	517	657	893	1,321

ANNEX

THE REGIONAL BENEFITS OF THE GST

Analysis conducted by the Department of Finance shows that replacing the existing Federal Sales Tax (FST) with the proposed Goods and Services Tax (GST) will result in substantial economic gains for all regions of the country.

Sales tax reform will increase the real output of the Canadian economy by approximately 1.4 per cent, or $9 billion in 1989 dollars. This increase in output will be primarily due to increases in investment and productivity resulting from:

- the removal of federal sales tax from capital goods and other business inputs;
- the elimination of the existing sales tax bias in favour of imports; and,
- the broadening of the tax base and consequential reduction in distortions between taxable and exempt goods or services.

The GST will improve overall economic efficiency and, consequently, production will increase in all sectors of the economy. Of course, the magnitude of this effect will vary across sectors. The key to understanding the regional consequences of sales tax reform, therefore, is in the distribution by region of those sectors that are relative winners.

The most damaging aspect of the existing FST is its taxation of capital goods used in the production process. Therefore, sectors which are capital-intensive (e.g., mining and utilities) will tend to have the largest increases in output. Correspondingly, provinces in which these industries play a relatively important role will also tend to have the largest output gains. Output is also expected to expand in sectors which are export-oriented (e.g., resources and agriculture) and in those which face competition in domestic markets from imported products (e.g., durable goods manufacturing).

The commercial service sector also gains as a result of reform. This sector contains a very broad range of industries and, in total, accounts for over 30 per cent of Canada's GDP. This sector includes financial services, business services, communications, personal services, and retail and wholesale trade. In general, these industries now pay a substantial amount of federal sales tax on their purchases of capital goods and other business inputs. This is in contrast to other industries, for example manufacturing, that are able to purchase a higher proportion of their inputs free of direct FST. Removal of this relatively heavy tax burden on inputs, coupled with increased demand for business and telecommunication services, result in growth in this sector somewhat above the national average.

The smallest output response is expected to occur in sectors which now pay a smaller amount of FST on their inputs. These include food, beverages, tobacco, and retail and wholesale trade. These sectors also tend to be relatively labour-intensive and, therefore, the reduced cost of capital does not have a very large effect on output in these sectors.

The effects of sales tax reform are shown in the table below. Each region gains substantially, with the Prairies being the greatest beneficiairies.

Change in Real Output By Region
(percent)

Atlantic	1.4
Quebec	1.0
Ontario	1.1
Prairies	2.5
British Columbia	1.3
North	1.4
Canada	1.4

Atlantic Canada

Overall, sales tax reform will mean major gains for Atlantic Canada -- equivalent to the national average increase in real GDP of 1.4 per cent.

Agriculture, forestry, fishing and mining play a key role in the economy of this region and represent about 15 per cent of its annual output. The replacement of the existing tax with the GST will eliminate the economically destructive tax burden on production inputs in these sectors, thus spurring increased sales at home and abroad and leading to higher growth.

Similarly, industries in the commercial service sector -- representing about 30 per cent of economic activity in the Atlantic region -- currently pay a substantial amount of federal tax on their inputs. The complete removal of this tax results in significant expansion in this sector.

Quebec

Quebec's GDP is expected to increase by 1 per cent as a result of sales tax reform.

Significant growth will be experienced by Quebec's utility sector -- an industry that is very capital intensive and bears a heavy existing sales tax burden. Important gains will also be realized in the province's commercial service sector, which accounts for over 30 per cent of provincial GDP, due to the removal of federal sales tax on the sector's production inputs.

As for manufacturing, which represents approximately 25 per cent of provincial economic activity, this sector will benefit from the elimination of the FST biases which favour imports and impede exports. However, because the Quebec economy is not heavily concentrated in industries which experience a large expansion in output as a result of the GST, growth is somewhat below the national average in this province.

Ontario

Similar to Quebec, Ontario will experience a gain of 1.1 per cent of GDP as a result of federal sales tax reform. Manufacturing and commercial services each represent approximately 30 per cent of economic activity in the province. These sectors grow significantly because of the removal of the existing sales tax on business inputs. In addition, Ontario accounts for almost 70 per cent of Canada's output from durable manufacturing industries, and these industries expand by 1.8 per cent as a result of the GST. The main reason for this expansion is the removal of the import bias on durable manufactured products.

Notwithstanding these important gains, Ontario has a relatively small share of the output of those sectors which expand the most as a result of sales tax reform -- primary industries, utilities and transportation. As a result, Ontario's overall GDP growth is somewhat less than the national average.

The Prairies

The GDP increase in the Prairie provinces will be on the order of 2.5 per cent. While manufacturing represents a relatively small portion of economic activity in this region, the primary sector represents over 30 per cent of output -- well above the Canadian average. Primary industries such as agriculture and mining (including oil and natural gas extraction) tend to be very capital-intensive and, therefore, currently bear a relatively large amount of federal sales tax. These industries are also export-oriented and, as such, are particularly burdened by the sales tax now imposed on those commodities. The removal of the existing federal sales tax and its replacement with the GST will promote significant growth in domestic and export sales. Indeed, the analysis indicates that the Prairie region will realize the greatest economic gains from sales tax reform.

British Columbia

The increase in real domestic output in this province will be approximately 1.3 per cent. The commercial service sector represents 35 per cent of output and is by far the largest sector in the provincial economy. This is followed by manufacturing at 15 per cent of GDP. Given the predominance of the service sector, the elimination of tax on inputs into capital-intensive industries such as business services, communication services, and retail and wholesale trade will lead to increased output. The GST will also benefit B.C.'s primary sector with major gains in the province's forestry and mining industries due to their capital-intensity and export orientation.

The North

By removing the existing tax burden on northern industries, this region is expected to grow by the Canadian average of 1.4 per cent. The existing tax inhibits economic growth in the Northwest Territories and the Yukon due to the importance of mining and oil exploration and development. These Territories are also reliant on such industries as construction, transportation and utilities which will realize major increases in output as a result of sales tax reform.

Incidences économiques et financières de la TPS

Sommaire

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Répercussions économiques et financières de la TPS

Objet

Le ministère des Finances a récemment fourni aux provinces des estimations de l'incidence directe de la TPS sur leurs recettes. Une étude divulguée, préparée par les gouvernements provinciaux et le Conference Board du Canada, prétend démontrer que la TPS occasionnera la perte de 434 000 emplois et coûtera aux provinces quelque 7 milliards de dollars aux recettes entre 1991 et 1993.

Le ministère des Finances estime que la TPS engendrera la création de 60 000 nouveaux emplois d'ici 1993. Par ailleurs, les recettes provinciales augmenteront de plus de 500 millions en 1991 et de près de 900 millions en 1993, soit une hausse cumulative des recettes de plus de 2 milliards de dollars.

Cette note explique les estimations faites par le ministère des Finances des répercussions économiques et des répercussions sur les recettes des provinces de la TPS et présente des observations sur les motifs possibles pour lesquels les provinces en sont arrivées à des conclusions différentes.

Répercussions économiques de la TPS

Les avantages que retirera l'économie canadienne de la réforme de la taxe de vente seront importants. Dans le Document technique sur la TPS publié en août 1989, le ministère des Finances estimait que, avec le temps, la production du Canada augmentera de 1,4 p. 100, soit de 9 milliards de dollars grâce à la réforme de la taxe de vente. Ces avantages seront attribuables au fait que l'élimination de l'actuelle taxe de vente fédérale (TVF) améliorera l'efficience et la compétitivité, et fera augmenter le stock de capitaux productifs.

Le remplacement de la TVF par la TPS réduira, en moyenne, les coûts des exportateurs de près de 1 p. 100, faisant ainsi en sorte que les producteurs canadiens seront plus concurrentiels sur les marchés internationaux et accroissant les possibilités d'emplois dans les industries d'exportation. La suppression des distorsions inhérentes à la TVF, qui favorise les importations, améliorera encore davantage la compétitivité du Canada en plaçant les producteurs canadiens sur le même pied que les importateurs sur le marché canadien.

La TPS réduira le prix des biens d'équipement parce que la taxe payée sur les achats d'immobilisations sera remise, tandis que de nombreux biens d'équipement sont taxés sous le régime actuel. La baisse du coût des biens d'équipement stimulera l'investissement.

L'incidence directe de la TPS sur les prix à la consommation, que le ministère des Finances évalue à 2 1/4 p. 100, réduira au départ le pouvoir d'achat réel des consommateurs. Mais, cet effet est plus que compensé par l'amélioration du crédit pour taxe de vente pour les ménages à revenu faible et modeste et en partie compensé pour les ménages à revenus moyen et supérieur par la réduction proposée des impôts sur le revenu des particuliers. Grâce à la TPS, le revenu disponible réel, ne devrait diminuer en moyenne initialement que d'environ 1 pour cent, mais son effet ne sera que temporaire. Avec le temps, la réforme de la taxe de vente entraînera une augmentation du pouvoir d'achat réel de tous les Canadiens, alors que les économies découlant de l'élimination de la TVF sur les intrants en capital des entreprises seront transmises aux consommateurs, et que la croissance de l'emploi et les améliorations de la productivité relatives à la TPS feront augmenter les revenus réels des ménages canadiens.

Étant donné que le projet de TPS n'aura qu'un effet modéré sur le revenu disponible réel et que les mesures proposées vont protéger les canadiens à faible revenu, la réaction des salaires face à l'introduction de la TPS devrait être modérée. Dans cette circonstance, ses avantages se matérialiseront rapidement et sans à-coups. L'économie sera placée sur la voie de l'augmentation de la production et de l'emploi au fur et à mesure qu'elle s'adaptera au relèvement de la production. Après trois ans, l'analyse découlant des modèles du ministère des Finances démontre que la production de l'économie augmentera de 0,6 p. 100 en raison de la réforme de la taxe de vente et 60 000 nouveaux emplois seront créés d'ici 1993.

Les avantages découlant de la réforme de la taxe de vente seront largement répartis dans les différents secteurs d'activités de l'économie et dans les différentes régions du Canada (voir les tableaux 1 et 2).

Les estimations faites par le ministère des Finances des répercussions de la TPS sont tirées d'un modèle d'équilibre général qui saisit les effets d'une allocation plus efficiente des ressources sur le revenu réel et fournit une perspective à long terme des effets du changement de

politique. Les modèles d'équilibre général sont les meilleurs outils d'analyse pour évaluer les répercussions économiques de politiques structurelles comme la TPS. Le modèle d'équilibre général utilisé par le ministère des Finances saisit les effets que la réforme de la taxe de vente aura sur les principaux secteurs d'activités de l'économie en raison de l'évolution à la fois des prix des extrants et des coûts des intrants.

En ce qui concerne le secteur manufacturier, le remplacement de la TVF par la TPS réduit le taux de taxe sur les produits, abaissant les prix de leur extrants par rapport à d'autres produits et services. Au même moment, la suppression de la taxe fédérale de vente sur les intrants réduira les coûts dans tous les secteurs. Cette réduction des coûs aura tendance à faire moins bénéficier le secteur manufacturé par rapport aux autres industries puisqu'il supporte présentement un poids de taxation relativement plus faible. L'analyse de la TPS réalisée par le ministère des Finances indique des gains à long terme sensiblement supérieurs à la moyenne dans le secteur primaire, les secteurs des transports et des services publics et celui des services. Ces gains sont en grande partie attribuables au fait que ces secteurs sont fortement capitalistiques et qu'un bon nombre de leurs achats d'immobilisations sont à l'heure actuelle assujettis à la TVF.

Le large rayonnement des gains sectoriels assurera que les avantages régionaux soient également largement répartis. Cependant, les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique tireront des avantages relativement plus importants en raison de la forte concentration dans ces régions d'industries capitalistiques, autres que dans le secteur manufacturier, et d'industries d'exportation. (Pour obtenir des renseignements plus détaillés, voir l'annexe 1).

Étant donné que les avantages de la TPS sur l'ensemble de l'économie commenceront à se manifester dès la première année de mise en oeuvre du régime, toutes les régions du pays bénéficieront de hausses de l'activité économique et de l'emploi au cours de la période de transition. En outre, comme la TPS produira des avantages économiques pour les diverses régions du pays, la situation des recettes provinciales s'améliorera également.

Répercussions de la TPS sur les principales sources de recettes des provinces

La TPS aura des effets directs aussi bien qu'induits sur la situation financière des provinces. Les répercussions financières directes seront observées principalement sur les plans suivants :

° Les transferts fédéraux aux provinces augmenteront. Même si les paiements de péréquation diminueront légèrement en raison de la baisse des recettes que tirent les provinces de l'impôt sur le revenu des particuliers, des hausses des droits au titre du Financement des programmes établis (FPÉ) attribuables à l'augmentation du Produit national brut produite par la TPS feront plus que compenser cette diminution.

° L'abaissement du taux intermédiaire d'imposition des particuliers réduira les recettes que tirent les provinces de l'impôt sur le revenu des particuliers, sauf au Québec, où le régime fiscal n'est pas directement lié à celui du gouvernement fédéral. L'indexation des tranches de l'impôt sur le revenu des particuliers réduira les recettes que tirent toutes les provinces de l'impôt des particuliers.

° En vertu de la législation provinciale actuelle, les taxes de vente provinciales s'appliquent à la TVF. En vertu de la TPS, cela produirait des recettes additionnelles de cette source pour toutes les provinces, sauf l'Alberta qui n'impose pas de taxe de vente au détail.

Selon les estimations du ministère des Finances, la TPS aura un effet direct variant de neutre à positif sur les recettes de toutes les provinces, sauf l'Alberta.

Le tableau 3 montre les répercussions directes et induites de la TPS sur les principales sources de revenu des provinces. Les répercussions induites sont calculées à partir des effets économiques transitoires de la TPS signalés dans le Document technique publié en août. Les estimations présentées au tableau 3 sont fondées sur les hypothèses suivantes :

° En mesurant les répercussions directes et induites, on a supposé aucune réaction directe des salaires à la hausse unique des prix.

° Seuls les effets sur les taxes de vente au détail, les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, la péréquation et le FPÉ sont inclus. Les autres changements apportés aux recettes et aux dépenses des provinces sont considérés minimes dans l'ensemble.

Les avantages économiques de la TPS amélioreront la situation des recettes de toutes les provinces, y compris l'Alberta. En 1991, la TPS améliorera la situation des recettes de toutes les provinces de plus de 500 millions de dollars et de presque 900 millions en 1993 -- un gain cumulatif de recettes de plus de 2 milliards en trois ans.

L'Annexe 1 fournit des détails plus régionalisés des estimations du ministère des Finances sur les incidences économiques de la TPS. En outre, le ministère des Finances offre un document de travail (disponible en anglais seulement) portant sur les aspects techniques de son analyse d'équilibre général de la TPS.

Évaluation des estimations faites par les provinces

Les estimations auxquelles fait allusion l'étude des provinces semblent prévoir une baisse de la production réelle ainsi que des pertes d'emplois, en raison de l'application de la TPS, à court terme.

Ces estimations sont apparemment fondées sur le modèle macroéconomique du Conference Board du Canada. Les modèles comme celui du Conference Board, ne permettent pas d'évaluer pleinement les répercussions économiques de la TPS pour les raisons suivantes :

° Les modèles macroéconomiques conventionnels ne tiennent compte que de l'incidence de la TPS sur la demande. Même si le ministère des Finances utilise des modèles semblables pour examiner les effets transitoires, il y ajoute une analyse d'équilibre général, ce qui permet d'incorporer des gains de productivité et des améliorations de la compétitivité que devrait entraîner la réforme de la taxe de vente. L'omission de ces facteurs donne lieu à une sous-estimation des gains tirés de la réforme de la taxe de vente.

° De même, l'utilisation de modèles macroéconomiques pour analyser les incidences de la TPS sur les secteurs et régions ne saisit pas les changements structurels importants qui résultent du nouveau système. En effet, les modèles macroéconomiques se fient simplement sur des rapports historiques comme fondement à leur analyse. Toutefois, le fond des changements structurels importants tels la réforme de la taxe fédérale de vente est de modifier ces rapports -- de manière à mieux faire fonctionner l'économie. Ainsi, les méthodes macroéconomiques qui ne sont pas augmentées d'une analyse d'équilibre général sous-estimeront systématiquement l'incidence positive de la TPS sur la production sectorielle et régionale.

° Aussi, les modèles macroéconomiques ne saisissent pas toujours les effets de la baisse des coûts des intrants sur l'offre potentielle de produits et de services. Quoique certains modèles aient examiné les coûts, ils ont tendance à réduire l'importance du coût de la TVF en ne reconnaissant pas qu'il s'agit d'une taxe cachée qui augmente indirectement les coûts dans les premières étapes de la production et de la distribution.

En outre, certains aspects particuliers du modèle macroéconomqiue et de l'analyse du Conference Board rendent les résultats suspects. Comparé à d'autres modèles macroéconomiques, celui du Conference Board comporte plusieurs éléments qui expliquent leurs estimations négatives des incidences économiques à court terme de la TPS telles que publiées dans leurs études précédentes :

° Le modèle du Conference Board incorpore une réaction indûment pessimiste de la consommation face à l'augmentation unique des prix. Le modèle du Conference Board présume que le taux d'inflation a une incidence directe et sensiblement négative sur la consommation de services, indépendemment de son effet sur le revenu réel. C'est là un élément clé dans la détermination du degré de baisse de la consommation estimée par le Conference Board dans leur analyse de la TPS. À son tour, il comportera d'importantes conséquences pour leurs effets sectoriels et régionaux. L'examen des modèles macroéconomiques canadiens mené par le ministère en 1985 démontrait que le modèle du Conference Board n'est pas typique à cet important élément analytique.

° Le modèle du Conference Board minimise la réaction positive de l'investissement, qui constitue un important avantage économique de la TPS. Dans son

modèle, une réduction du coût du capital a un effet infime et retardé sur l'investissement. Ce point de vue va à l'encontre de la plupart des opinions d'économistes sur la tenue des investissements des sociétés et ne constitue pas un élément commun des modèles macroéconomiques canadiens existants. D'autres analyses du secteur privé (Université de Toronto, Informetrica, DRI et WEFA) démontrent des hausses d'investissements à compter de la première années d'instauration.

° Le Conference Board a commis une erreur technique en modelisant le volume des recettes qui engendrera la TPS. En conséquence, l'organisme a surestimé l'incidence de la TPS sur les recettes fédérales. Quoique le Conference Board ait reconnu cette erreur, il n'a pas encore publié une version révisée de son analyse en tenant compte de cette importante correction.

Les avantages économiques de la réforme sont sous-estimés dans de telles analyses, en raison des limitations des modèles macroéconomiques en général à mesurer les effets de changements structurels sur l'économie ainsi que des éléments singuliers du modèle du Conference Board. De même, les estimations des incidences financières induites pour les gouvernements provinciaux diffèrent aussi nettement des estimations du ministère des Finances.

Simultanément, il est difficile de réconcilier les estimations de l'étude de septembre présentée au Comité des finances des Communes par le Conference Board, et portant sur l'incidence qu'aurait la TPS sur la production et l'emploi selon le rapport divulgué par les provinces. Bref, dans son étude de septembre, le Conference Board estimait que la TPS augmenterait la production de 0,5 p. 100 d'ici 1993, l'emploi baisserait de 72 000 et que les finances provinciales baisseraient de 431 millions (qui s'explique par une réduction inappropriée prévue de 557 millions en taxes foncières municipales). Par contre, en utilisant le même modèle du Conference Board, l'analyse des provinces laisse supposer des résultats différents (434 000 perdus et une détérioration financière des provinces variant de 6 à 7 milliards de dollars).

Tableau 1

Gains de production sectorielle à long terme résultant de la réforme de la taxe de vente
(pour cent)

Secteur primaire	3.3
Aliments, boissons et tabac	0.3
Secteur manufacturier	1.4
Construction	1.6
Transports et services publics	3.1
Services	1.6
Tous les secteurs	1.4

Tableau 2

Gains de production régionale à long terme résultant de la réforme de la taxe de vente
(pour cent)

Provinces de l'Atlantique	1.4
Québec	1.0
Ontario	1.1
Prairies	2.5
Colombie-Britannique	1.3
Canada	1.4

Tableau 3

Effets directs et induits de la TPS sur les principales sources de revenu des provinces (en millions de dollars)

	1991	1992	1993	1994
Terre-Neuve				
Directs	4	2	2	3
Induits	6	12	17	25
Total	10	14	19	28
Île-du-Prince-Edouard				
Directs	0.3	-0.3	-0.3	0.2
Induits	1.1	2.5	3.6	5.1
Total	1.4	2.2	3.3	5.3
Nouvelle-Écosse				
Directs	7	3	3	6
Induits	8	18	25	37
Total	15	21	28	43
Nouveau-Brunswick				
Directs	4	-0.3	-0.2	2
Induits	6	14	21	30
Total	10	13.7	20.8	32
Québec				
Directs	163	119	121	150
Induits	33	127	192	283
Total	196	246	313	433
Ontario				
Directs	72	8	6	39
Induits	81	186	269	384
Total	153	194	275	423
Manitoba				
Directs	10	5	5	9
Induits	10	19	29	40
Total	20	24	34	49
Saskatchewan				
Directs	2	-2	-1	2
Induits	7	15	20	28
Total	9	13	19	30
Alberta				
Directs	-21	-32	-31	-23
Induits	82	105	129	172
Total	61	73	98	149
Colombie-Britannique				
Directs	9	-8	-7	4
Induits	30	64	90	127
Total	39	56	83	131
Toutes les provinces, Territoires du Nord-Ouest et Yukon				
Directs	249	93	95	191
Induits	268	564	798	1,130
Total	517	657	893	1,321

Annexe

Les avantages régionaux de la TPS

Selon l'analyse effectuée par le ministère des Finances, le remplacement de l'actuelle taxe de vente fédérale (TVF) par la taxe proposée sur les produits et les services (TPS) entraînera des avantages économiques importants pour toutes les régions du pays.

La réforme de la taxe de vente accroîtra la production réelle de l'économie canadienne d'environ 1,4 p. 100, soit de 9 milliards de dollars, en dollars de 1989. Cette croissance de la production sera principalement attribuable à des hausses des investissements et de la productivité résultant de :

- la suppression de la taxe de vente fédérale sur les biens d'équipement et d'autres intrants d'entreprises;
- la suppression des distorsions de l'actuelle taxe de vente en faveur des importations; et
- l'élargissement de l'assiette de la taxe et la réduction substantielle conséquente des distorsions entre les produits ou services taxables et exonérés;

La TPS améliorera l'efficience de l'économie dans l'ensemble et, en conséquence, la production augmentera dans tous les secteurs d'activité de l'économie. Bien entendu, l'ampleur de cet effet variera d'un secteur à l'autre. L'élément essentiel pour comprendre les conséquences régionales de la réforme de la taxe de vente se trouve donc dans la répartition régionale des secteurs qui bénéficieront de la réforme.

L'aspect le plus néfaste de l'actuelle TVF est qu'elle s'applique aux biens d'équipement utilisés dans la production. En conséquence, les secteurs capitalistiques (par exemple les mines et les services publics) auront tendance à enregistrer les plus fortes augmentations de production. En conséquence, les provinces dans lesquelles ces industries jouent un rôle relativement important auront aussi tendance à obtenir les gains les plus importants de production. La production devrait également augmenter dans

les secteurs d'exportation (par exemple les ressources et l'agriculture) et dans les secteurs qui font face à la concurrence des produits importés sur les marchés intérieurs (par exemple le secteur de la fabrication de biens durables).

Le secteur des services commerciaux bénéficie aussi de la réforme. Ce secteur regroupe une très large gamme d'industries et, dans l'ensemble, représente plus de 30 p. 100 du PIB au Canada. Il comprend les services financiers, les services commerciaux, les communications, les services personnels et le commerce de détail et de gros. Règle générale, ces industries paient à l'heure actuelle un montant important de taxe de vente fédérale sur leurs achats de biens d'équipement et autres intrants. Cette situation contraste avec celle d'autres industries, par exemple le secteur de la fabrication, qui peuvent acheter une plus forte proportion de leurs intrants en franchise de TFV directe. La suppression de ce fardeau de taxe relativement lourd sur les intrants, conjuguée à l'augmentation de la demande de services commerciaux et de services de télécommunications, entraîne une croissance dans ce secteur légèrement supérieure à la moyenne nationale.

L'augmentation la plus faible de la production devrait survenir dans les secteurs qui paient à l'heure actuelle des montants relativement moins élevés de TVF sur leurs intrants. Ces secteurs comprennent l'alimentation, les boissons, le tabac et le commerce de détail et de gros. Ces secteurs ont également tendance à regrouper des industries de main-d'oeuvre et, en conséquence, la réduction du coût du capital n'a pas un très grand effet sur leur production.

Les effets de la réforme de la taxe de vente sont présentés au tableau ci-dessous. Chaque région obtient des gains substantiels, les Prairies et l'Atlantique étant les régions qui obtiennent les plus importants gains.

Variation de la production réelle par région

(pour cent)

Atlantique	1.4
Québec	1.0
Ontario	1.1
Prairies	2.5
Colombie-Britannique	1.3
Nord	1.4
Canada	1.4

Atlantique

Dans l'ensemble, la réforme de la taxe de vente signifiera des gains importants pour l'Atlantique -- équivalant à la hausse moyenne nationale du PIB réel de 1,4 p. 100.

Les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière, des pêches et des mines jouent un rôle important dans l'économie des provinces de l'Atlantique et représentent près de 15 p. 100 de la production annuelle de la région. Le remplacement de l'actuelle taxe par la TPS éliminera le fardeau de la taxe, nuisible pour l'économie, sur les intrants de production dans ces secteurs, favorisant ainsi une augmentation des ventes sur les marchés intérieurs et étrangers et entraînant une plus forte croissance.

De même, les industries du secteur des services -- comptant pour près de 30 p. 100 de l'activité économique dans la région de l'Atlantique -- paient à l'heure actuelle des montants importants de taxe de vente fédérale sur leurs intrants. La suppression complète de cette taxe entraîne une expansion importante dans ce secteur.

Québec

Au Québec, le PIB devrait augmenter de 1 p. 100 à la suite de la réforme de la taxe de vente. Même si cette hausse est légèrement inférieure à celle qu'affichera l'ensemble du pays, elle n'est pas sans importance.

Une croissance importante sera enregistrée dans le secteur des services publics au Québec -- un secteur très capitalistique et qui supporte à l'heure actuelle un lourd fardeau de taxe de vente. Des gains importants seront également réalisés dans le secteur des services commerciaux, qui compte pour plus de 30 p. 100 du PIB provincial, en raison de la suppression de la taxe de vente fédérale sur les intrants de production du secteur.

Pour ce qui est du secteur manufacturier, qui représente près de 25 p. 100 de l'activité économique de la province, il bénéficiera de l'élimination des distorsions de la TVF qui favorisent les importations au détriment des exportations. Cependant, parce que l'économie du Québec n'est pas fortement concentrée dans des secteurs qui affichent une forte expansion de la production à la suite de l'application de la TPS, la croissance est légèrement inférieure à la moyenne nationale dans cette province.

Ontario

Comme pour le Québec, l'Ontario bénéficierait d'une augmentation de 1,1 p. 100 du PIB à la suite de la réforme de la taxe de vente fédérale. Le secteur manufacturier et celui des services commerciaux représentent chacun près de 30 p. 100 de l'activité économique de la province. Ces secteurs affichent une croissance importante en raison de la suppression de l'actuelle taxe de vente sur les intrants des entreprises. En outre, l'Ontario compte pour près de 70 p. 100 de la production canadienne des industries de biens durables, et ces industries affichent une croissance de près de 1,8 p. 100 à la suite de l'application de la TPS. Cette expansion est principalement attribuable à la suppression des distorsions de l'actuelle taxe qui favorise les importations de produits manufacturés durables.

Malgré ces gains importants, l'Ontario accapare une part relativement faible de la production des secteurs qui bénéficient de la plus forte expansion grâce à la réforme de la taxe de vente -- les industries primaires, les services publics et les transports. Ainsi, la croissance globale du PIB de l'Ontario est légèrement inférieure à la moyenne nationale.

Les Prairies

La hausse du PIB des provinces des Prairies sera de l'ordre de 2,5 p. 100. Même si le secteur manufacturier représente une fraction relativement faible de l'activité économique dans cette région, le secteur primaire compte pour plus de 30 p. 100 de la production -- soit un niveau bien supérieur à la moyenne nationale. Les industries primaires, comme l'agriculture et les mines (y compris l'extraction du pétrole et du gaz naturel), ont tendance à être très capitalistiques et, en conséquence, supportent à l'heure actuelle des montants relativement importants de taxe fédérale. Il s'agit aussi d'industries d'exportation et, ainsi, elles sont particulièrement touchées par le fardeau de la taxe de vente actuellement imposé à ces produits. La suppression de l'actuelle taxe fédérale de vente et son remplacement par la TPS favoriseront une croissance importante des ventes sur les marchés intérieurs et étrangers. En fait, l'analyse indique que la région des Prairies réalisera les plus importants gains économiques à la suite de la réforme de la taxe de vente.

Colombie-Britannique

L'augmentation du produit intérieur réel sera d'environ 1,3 p. 100. Le secteur des services commerciaux compte pour 35 p. 100 de la production et est de loin le secteur le plus important de l'économie de la province. Il est suivi par le

secteur de la fabrication, qui compte pour 15 p. 100 du PIB. Ainsi, l'élimination de la taxe sur les intrants dans les industries capitalistiques, comme les services commerciaux, les services de communications et le commerce de détail et de gros, entraînera une augmentation de la production. La TPS

sera aussi à l'avantage du secteur primaire de la Colombie-Britannique, des gains importants étant enregistrés dans les secteurs de l'exploitation forestière et de l'exploration minière dans la province, en raison de l'intensité capitalistique et de la vocation exportatrice de ces secteurs.

Le Nord

Grâce à la suppression du fardeau de la taxe actuelle sur les industries de cette région, elle devrait afficher un taux de croissance de 1,4 p. 100, soit la moyenne nationale. L'actuelle taxe nuit à la croissance économique des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon en raison de l'importance de l'exploitation minière et de l'exploration et de la mise en valeur du pétrole. Ces Territoires comptent aussi sur des industries comme la construction, les transports et les services publics, qui afficheront d'importantes hausses de production à la suite de la réforme de la taxe de vente.